

¿QUÉ HAY DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO DESPUÉS DE UNA CONDENA INTERNACIONAL? EL CASO DE LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES DEL RÍO CACARICA*

Bernardo Pérez Salazar**
Universidad Católica de Colombia

Resumen

Este capítulo realiza un análisis crítico de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 20 de noviembre de 2013, en el caso “Comunidades afrodescendientes desplazadas (Operación Génesis) de la cuenca del río Cacarica vs. Colombia”. Igualmente, presenta un balance de la situación actual del cumpli-

.....
 * Capítulo de libro que expone resultados de investigación del proyecto titulado *Desafíos contemporáneos para la protección de derechos humanos en escenarios de posconflicto desde enfoques interdisciplinarios*, que forma parte de la línea de investigación Fundamentación e Implementación de los Derechos Humanos, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, reconocido y categorizado como tipo A1 por Colciencias y registrado con el código COL0120899, vinculado al Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas (CISJUC), adscrito y financiado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

** Comunicador social por la Universidad del Valle; MA en Planificación del Desarrollo Regional por el Instituto de Estudios Sociales, La Haya (Países Bajos). Investigador docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia; miembro del grupo de investigación Criminalidad y Conflicto, en la línea Transformaciones del Poder Punitivo, vinculado al Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas (CISJUC) de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia; docente de la cátedra de Conflicto y Posconflicto en esta misma universidad. Correo electrónico: bperezs@ucatolica.edu.co

miento de las órdenes contempladas en dicha sentencia, específicamente de aquellas relacionadas con las medidas de restitución de los territorios de propiedad colectiva en beneficio de las referidas comunidades afrodescendientes. Se hace una revisión somera de las numerosas órdenes contempladas en la sentencia en mención, por cuanto interesa centrar la atención en las órdenes de restitución, que, como se verá, han sido identificadas en la literatura como el tipo de órdenes con menor proporción de cumplimiento en el conjunto de la jurisprudencia de la Corte IDH.

Introducción

Este capítulo analiza críticamente la *ratio decidendi* expuesta por la Corte IDH para soportar las decisiones sobre la responsabilidad internacional del Estado colombiano en relación con la violación de derechos de las comunidades representadas en este caso; particularmente, el derecho a la propiedad colectiva de sus territorios. Igualmente, presenta los mecanismos y resultados utilizados en esta para el seguimiento del cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia, con base en la documentación sobre este caso en la jurisprudencia del tribunal disponible en la web.

Seguidamente, utilizando fuentes abiertas consultadas en la web, se complementa el balance de la situación de cumplimiento de las medidas de restitución en la cuenca del Cacarica, al igual que en el contexto más amplio de otras comunidades afrodescendientes asentadas en el Bajo Atrato, cuyos derechos a la propiedad colectiva de sus territorios han sido violados por factores similares a los registrados en Cacarica. Todas las fuentes consultadas indican que desde mediados de 2015 se observa en la región una reconfiguración de las circunstancias que en 1997 desembocaron en el desplazamiento de las comunidades del Cacarica, así como la extracción ilícita incontrolada de recursos forestales por parte de empresas formales que obran de mala fe.

Finalmente, este capítulo analiza algunos de los factores que en la actualidad obstaculizan el cumplimiento de las órdenes de restitución de la propiedad colectiva a las comunidades protegidas en la sentencia referida. Entre los más determinantes, se destaca la presencia de sectores sociales y políticos reaccionarios que se benefician de esto e impulsan la inestabilidad de la situación de orden público en la región para minar el sentido de “ente colectivo” que subyace jurídicamente

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

en el derecho de las comunidades afrodescendientes, ancestralmente allí asentadas, a la propiedad colectiva de esos territorios. El capítulo cierra señalando que en este particular contexto político y social, la acción administrativa y judicial de los agentes del Estado colombiano en el Bajo Atrato no resulta eficaz para proteger el derecho a la propiedad colectiva de estos territorios, y mucho menos para garantizar la no repetición de las violaciones de derechos por los cuales fue condenado internacionalmente el Estado en la sentencia.

El caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de sus territorios de propiedad colectiva en la cuenca del río Cacarica

En un artículo publicado en 2014, Tania Vivas reporta que entre 1994 y 2012 el Estado colombiano resultó vinculado a 22 casos sometidos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH). En ese periodo encontró trece casos con el trámite de excepciones preliminares concluido, donde la Corte IDH considera los alegatos presentados por los Estados para impedir el análisis del fondo del asunto cuestionado, planteando objeciones sobre la admisibilidad del caso o la competencia de la Corte IDH para conocerlo o algunos de sus aspectos.²⁷⁹

En los trece casos reportados por Vivas, el Estado colombiano alegó en ocho oportunidades la excepción de “falta de agotamiento de recursos internos” en la búsqueda de sanción a las violaciones de derechos humanos, ensalzando la confiabilidad de sus instituciones internas para judicializar tales eventos. No obstante, durante el periodo en referencia, la Corte IDH desestimó todas las excepciones propuestas en este sentido.²⁸⁰

Entre los casos contemplados en el artículo de Vivas que vinculan a Colombia ante la jurisdicción de la Corte IDH, no se encuentra aquel conocido como “Caso 12.573 - Marino López y otros (Operación Génesis)”, fallado mediante sentencia del 20 de noviembre de 2013, que incluye pronunciamientos de ese tribunal sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas que establece el apelativo

279 Tania Giovanna Vivas Barrera, “Un ejercicio de derecho comparado en materia de Derechos Humanos”, *Revista Entramado* 10, n.º 1 (2014): 182, http://www.unilibrecali.edu.co/images/revista-entramado/pdf/pdf_articulos/volumen10_1/Entramado_19003803_Enero-junio_2014_176-189.pdf.

280 *Ibid.*, 184.

por el cual se conoce como “Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca de río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia”.²⁸¹

En el desarrollo de este caso en particular, el Estado colombiano reconoció, en el escrito de contestación a la demanda, su responsabilidad internacional parcial e interpuso como excepciones preliminares, para que el tribunal desistiese de examinar el caso, la “falta de competencia *ratione personae*”, el incumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 35.1.c de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) para sometimiento del caso por parte de la Comisión y el incumplimiento de los requisitos reglamentarios del escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.²⁸²

Evidentemente, en este caso el Estado colombiano no apeló a la excepción de “falta de agotamiento de los recursos internos”, por cuanto en el reconocimiento parcial de su responsabilidad internacional aceptó la violación del plazo razonable de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial establecidos en los artículos 8 y 25 de la CADH, respecto de los intereses de “los familiares que resulten debidamente identificados e individualizados” en la determinación y sanción de los autores intelectuales o materiales de la muerte de Marino López Mena, ocurrida el 27 de febrero de 1997.

También aceptó responsabilidad internacional por la violación del plazo razonable debido al retardo injustificado en la determinación y sanción de los autores materiales e intelectuales del desplazamiento forzado padecidos por las comunidades afrodescendientes de la cuenca del río Cacarica, con respecto a quienes la Corte IDH considere como víctimas de dicho desplazamiento forzado, lo cual coincidió con un operativo militar de unidades del Ejército Nacional, conocido como “Operación Génesis”, que se desarrolló en esa cuenca entre el 24 y 27 de febrero de 1997. No obstante, destacó los recursos de protección judicial a disposición de las víctimas, así como la existencia de investigaciones penales en curso,

281 Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia”, Sentencia del 20 de noviembre de 2013, http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ver_expediente.cfm?nld_expediente=140&lang=es.

282 Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia”, Sentencia del 20 de noviembre de 2013, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

y justificó la ausencia de resultados concretos debido “a la complejidad de los hechos en materia de investigación”.²⁸³

Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como los representantes de los peticionarios —en este caso, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz— valoraron positivamente el reconocimiento de responsabilidad internacional parcial expresado por el Estado, pero anotaron que este solo abarcó el incumplimiento de la garantía de plazo razonable, entre otros múltiples factores de impunidad acreditados en el caso.²⁸⁴

Por consiguiente, lo calificaron como insuficiente para contribuir al establecimiento de la verdad sobre lo acontecido, al igual que para garantizar la no repetición dentro del sistema judicial colombiano, y solicitaron a la Corte proseguir con el examen puntual de los hechos ocurridos. Entre las controversias persistentes citadas en su justificación señalaron aquellas relativas a otros derechos amparados por la CADH, entre ellos, las condiciones en los lugares durante los cuatro años que permanecieron en situación de desplazamiento y los hechos posteriores a este, particularmente la continuación de hechos de violencia contra quienes retornaron a la cuenca del Cacarica, y la desposesión y explotación ilegal de madera en el territorio de propiedad colectiva en cabeza de la comunidad afrodescendiente.²⁸⁵

En relación con este último aspecto, vale recordar que desde la Ley 31 de 1967, en Colombia se les reconoce a las comunidades negras nacionales, en cuanto pueblos tribales, el derecho a la propiedad colectiva de los territorios que ocupan ancestralmente. A partir de entonces, el ordenamiento jurídico colombiano otorga a estas comunidades el uso, el goce y la disposición de los recursos

283 *Ibid.*, 8-9.

284 Entre los aspectos señalados sobre el caso por la CIDH, en su informe de fondo para evidenciar la ausencia de debida diligencia en la investigación de los hechos por parte de agentes del Estado, se destacan, entre otros, la negligencia en la implantación de medidas específicas de protección desde el inicio del proceso para asegurar la participación en la investigación de uno de los declarantes y de los operadores de justicia emplazados en terreno a cargo de esta, aun después de que amenazas proferidas en su contra fueron puestas en conocimiento de los organismos competentes. Asimismo, la CIDH constató la situación de precariedad en que se encuentran las personas afectadas por el desplazamiento forzado, quienes continúan siendo objeto de ataques y agresiones, y que en la práctica impide su acceso a la justicia e inhibe su participación en los procesos mediante los cuales reclaman garantías y protección judiciales. Finalmente, destaca la necesidad que tuvo la Comisión de otorgar medidas cautelares para proteger a funcionarios de la Unidad de Derechos Humanos de las presiones en las etapas iniciales de la investigación y los procesos disciplinarios que fueron abiertos en su contra. (*Ibid.*, párr. 18 y ss.).

285 *Ibid.*

naturales renovables existentes en sus territorios, incluido el aprovechamiento de los bosques por ministerio de la ley o previo permiso de la autoridad ambiental, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia. No obstante, entre los sesenta y los noventa, el principal aprovechamiento de los bosques en el Medio y Bajo Atrato se hizo por medio de permisos y concesiones otorgadas a industrias dedicadas a la manufactura de chapas y trípex, entre ellas, Maderas del Atrato, Pizano S.A., Aserrió Covadonga, Trípex Pizano, Maderas Riosucio, Madurabá y Maderas del Darién. Las trozas extraídas de estas áreas eran transportadas al puerto de Barranquilla para su procesamiento y exportación.²⁸⁶

En 1993, en simultáneo con la formalización de la ruta jurídica para la delimitación y titulación de territorios de propiedad colectiva de comunidades negras (Ley 70 de 1993),²⁸⁷ la autoridad ambiental regional de entonces: la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó (Codechocó), otorgó permisos a Maderas del Darién y Pizano S.A. para extraer, durante diez años, cerca de 970.000 metros cúbicos de madera de un área superior a 38.000 hectáreas ubicadas en las cuencas del Bajo Atrato. El permiso correspondiente incluía una provisión que condicionaba la continuidad del permiso a las disposiciones del marco normativo —en aquel momento en desarrollo— sobre la formalización de la propiedad colectiva de territorios ancestrales de comunidades negras. Una larga y enredada secuencia de pleitos jurídicos en torno a estos permisos están documentados en detalle en la Sentencia T-955 de 2003 de la Corte Constitucional en relación con la tutela interpuesta por las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica. Pero, a pesar de numerosos actos administrativos y judiciales que suspendieron dichos permisos, la extracción de madera por parte de estas empresas continuó por lo menos hasta 2005.²⁸⁸

Este fue el contexto más amplio en el que tuvo lugar el desplazamiento forzado de las comunidades afrodescendientes entre febrero de 1997 y mayo de 2001. Como se verá en los apartes siguientes, esta etapa del conflicto armado

286 Defensoría de Pueblo, *Explotación maderera y derechos humanos. Amicus Curiae - Bajo Atrato, Chocó*. (Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2002), 11.

287 Congreso de la República de Colombia, Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. *Diario Oficial* 41.013.

288 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia", 20 de noviembre de 2013, párr. 132 y ss, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

interno colombiano en áreas ricas en recursos naturales ilustra con claridad cómo estructuras de poder que integran alianzas entre sector privado y agentes estatales a su servicio instrumentalizan deliberadamente el desarrollo de operaciones militares “legítimas” como la “Operación Génesis”, con miras a minar la identidad y voluntad de lucha política y jurídica de movimientos como el de las comunidades afrodescendientes del Bajo Atrato, que en el marco inicial de la Constitución de 1991 habían logrado apoyo institucional estatal con agentes progresistas aliados a su causa.

Frente a estos asuntos, al final de la etapa de las excepciones preliminares del caso, la Corte IDH reiteró que su papel ante los actos de reconocimiento de responsabilidad internacional de los Estados no está restringido a verificar las condiciones formales de dichos actos. Además, de conformidad con las exigencias e interés de la justicia, corresponde al tribunal asegurar que los actos de reconocimiento de responsabilidad estatal contribuyan a precisar la verdad de lo acontecido, en cuanto sea posible y en el ejercicio de su competencia. Por ello, señaló la necesidad de confrontar en este caso el contenido del reconocimiento de responsabilidad parcial del Estado colombiano con la naturaleza y gravedad de las violaciones alegadas, las circunstancias particulares del caso concreto, y la actitud y posición de las partes. Concluyó reconociendo la vigencia de las controversias aún sin resolver dentro del caso en relación con los asuntos referidos atrás y otros más, al igual que con la determinación de las eventuales reparaciones, costas y gastos del proceso.²⁸⁹

La responsabilidad internacional del Estado colombiano en la condena de la Corte IDH

En el desarrollo del proceso ante la Corte IDH, el agente del Estado colombiano Rafael Nieto Loaiza negó que hubiese relación de causalidad entre las acciones desplegadas por los agentes estatales en la Operación Génesis y el desplazamiento de las comunidades que habitaban la cuenca del río Cacarica. Agregó que el Estado actuó en forma “legítima y ajustada a derecho, y las operaciones militares y policiales contra los grupos armados ilegales, si se realizan bajo esas condiciones, no pueden significar responsabilidad internacional para el Estado”.

.....
289 Ibid., párr. 22 y ss.

Tampoco controversió que miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) del Bloque Chocó, entre otros, ingresaron a partir del 26 de febrero de 1997 a los caseríos de Bijao, Limón y Puente América, localizados en la cuenca en mención, y mediante actuaciones como disparos de armas de fuego, lanzamientos de granadas y quema de casas lograron que sus pobladores evacuaran estas zonas, bajo la advertencia de que hacían “limpieza” para erradicar en el sector la presencia de guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia (FARC-EP). Aun así, Nieto Loaiza negó que hubiese omisión alguna de la fuerza pública imputable al Estado colombiano, o alguna ausencia de previsión razonable frente a la acción de terceros, en este caso, de las referidas unidades paramilitares.²⁹⁰

Frente a esta perspectiva, el extremo formalista de la responsabilidad estatal, la Corte IDH refirió numerosas evidencias acreditadas en el caso de que claramente comprueban la colaboración entre integrantes de las fuerzas armadas oficiales en el desarrollo de las acciones militares de la Operación Génesis en la cuenca del río Cacarica, y las unidades paramilitares que llevaron a cabo una operación simultánea, denominada “Operación Cacarica”.²⁹¹ Además, el tribunal pudo verificar reportes anteriores y posteriores a estos hechos sobre situaciones de contubernio entre Ejército y paramilitares en el Urabá chocoano, así como numerosos vínculos de diferente naturaleza entre grupos paramilitares e integrantes de la fuerza pública colombiana, tanto a escala regional como nacional.²⁹² Por consiguiente, encontró al Estado colombiano responsable de incumplir su obligación internacional de garantizar los derechos a la integridad personal y a no ser desplazados forzosamente (contenido en el derecho de circulación y residencia), en perjuicio de la comunidad afrodescendiente de la cuenca del Cacarica.

290 *Ibíd.*, párr. 205 y ss.

291 *Ibíd.*, párr. 22 y ss. Entre las evidencias referidas en la sentencia, cabe señalar los testimonios de exintegrantes de la Fuerza Pública que indican que el general Rito Alejo del Río Rojas, comandante a cargo de la Brigada XVII de la Séptima División del Ejército Nacional en el lapso en que se realizó la Operación Génesis, estaría vinculado con grupos paramilitares (párr. 245); las confesiones de varios paramilitares desmovilizados que fueron objeto de diligencias de investigación y verificación por parte de la Fiscalía General de la Nación, así como de valoración judicial por parte del Juzgado Octavo Penal del Circuito Especializado de Bogotá, en las cuales se señala que existieron esos vínculos en el marco de la Operación Génesis (párr. 245); y el “dossier” del Bloque Elmer Cárdenas elaborado por la Fiscalía General de la Nación, y otros documentos de la misma entidad, que indican claramente que existió colaboración entre ese grupo paramilitar y la Fuerza Pública colombiana en ocasión de la Operación Génesis (párr. 76), entre otros.

292 *Ibíd.*, párr. 248 y ss.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

En lo concerniente a la controversia sobre las condiciones en los lugares donde la comunidad afrodescendiente de la cuenca del río Cacarica permaneció en situación de desplazamiento durante más de cuatro años, el Estado sostuvo que prestó ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada y adoptó medidas para el retorno y la reparación; algunas de ellas dirigidas a la protección de la familia y su reunificación y a atender los derechos de alimentación, salud y educación de los niños.²⁹³

Al respecto, la Corte IDH verificó elementos de prueba que indican que a finales de febrero de 1997 entre 150 y 320 familias desplazadas forzosamente de sus hogares en la cuenca del río Cacarica se albergaron en el coliseo de la cabecera municipal de Turbo, en el Urabá antioqueño. Según censo realizado a finales de marzo de ese año, había 1090 personas, de las cuales 549 eran niños y niñas, pertenecientes a 291 familias. Las condiciones de vida de los hogares desplazados ubicados en Turbo se caracterizaron por inasistencia de parte del Gobierno, hacinamiento, insuficiencia de agua potable y alimentación precaria.

Según constató la Corte IDH, en los cuatro años que permanecieron en situación de desplazamiento forzado, la asistencia del Estado se materializó apenas a partir del mes de enero de 1999, con ayuda humanitaria, atención psicológica y adecuación de los albergues por parte de la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia y algunas organizaciones no gubernamentales, casi dos años después de los hechos que desencadenaron el desplazamiento forzado. El suministro de alimentos a hogares ubicados en Cupica se regularizó a partir de mayo de 1999 y en Turbo a partir de enero de 2000. Terminó en diciembre de 2000 con un costo reportado por el Estado colombiano del orden de COP \$1243,5 millones. Adicionalmente, el Estado informó a la Corte de la entrega de “kits de aseo, vajilla, hábitat y cocina” por valor de COP \$172,7 millones, y el pago de servicios públicos de agua y energía eléctrica suministrada a los hogares en situación de desplazamiento por valor de COP \$68,2 millones.²⁹⁴

De acuerdo con lo establecido por la Corte IDH, las condiciones en que permanecieron los hogares en situación de desplazamiento, aunadas a las vivencias que ocasionó esta situación, derivaron en la afectación de las estructuras familiares,

293 *Ibid.*, párr. 303.

294 *Ibid.*, párr. 125 y ss.

impidieron el acceso de los niños a la educación y causaron enfermedades en detrimento de la salud física y mental de las personas. Respecto a estas situaciones, el tribunal concluyó que el Estado prestó atención inadecuada, insuficiente e inoportuna.²⁹⁵ Por consiguiente, determinó que, en perjuicio de las comunidades de la cuenca del Cacarica, el Estado colombiano incumplió sus obligaciones internacionales de garantizar asistencia humanitaria y retorno seguro, así como garantizar los derechos de niños y niñas por el deficiente desarrollado de acciones positivas en su favor en las condiciones de alta vulnerabilidad a las que se les expuso entre tres y cuatro años.

En cuanto a la desprotección de los derechos a la propiedad colectiva de los pobladores de la cuenca del río Cacarica ante la acción de particulares que deliberadamente aprovecharon el desplazamiento forzado de las comunidades afrodescendientes para la extracción ilícita de recursos naturales, así como para el establecimiento de plantaciones de palma aceitera y cultivos de hoja de coca vinculados al tráfico internacional de estupefacientes, Nieto Loaiza alegó que no hubo ningún nexo de causalidad entre la vulneración del derecho a la propiedad de las comunidades de la cuenca del Cacarica y la acción desplegada por omisión alguna imputable a agentes estatales en el desarrollo de sus funciones legítimas. Además, calificó la acción de los proyectos empresariales y daños ambientales causados durante el periodo de desplazamiento forzado como situaciones sin ninguna conectividad con los hechos de la Operación Génesis, que además ocurrieron con posterioridad a estos.²⁹⁶

Al respecto, conviene reiterar aquí que el artículo 14 del Convenio OIT 169 de 1989, ratificado por Colombia, establece el deber de los gobiernos de tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que pueblos indígenas y tribales han ocupado ancestralmente, al igual que garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y protección.²⁹⁷ En consecuencia, la Constitución Política de 1991 incorporó en su texto el artículo transitorio 55, que

295 *Ibíd.*, párr. 315 y ss.

296 *Ibíd.*, párr. 343.

297 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio 169 de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 5 de septiembre de 1991, <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/CONVENIO-OIT-169.pdf>; Observatorio de Territorios Étnicos, *Derechos territoriales de las comunidades negras: una mirada desde la diferencia* (Bogotá: Observatorio de Territorios Étnicos, 2012), <http://www.redterritoriosvisibles.org/publicaciones/cartilla-derechos-territoriales-de-las-comunidades-negras-una-mirada-desde-la>.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

posteriormente fue desarrollado por medio de la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, y que con base en este marco normativo estableció la ruta jurídica para el reconocimiento de la titularidad de los derechos de propiedad colectiva de territorios ancestrales de comunidades negras.

Para el caso de los territorios de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del río Cacarica, y de conformidad con el concepto favorable de la comisión técnica que estableció la Ley 70 de 1993 para tal fin, el proceso inició con la demarcación de 103.561 hectáreas en favor de 710 familias dentro del Área de Manejo Especial del Darién, en tierra públicas ubicadas en la Reserva Forestal del Pacífico de la zona rural del municipio de Riosucio, Chocó. El trámite se inició en agosto de 1998, es decir, casi un año y medio después del desplazamiento forzado de estas comunidades de sus territorios ancestrales. En el desarrollo del proceso se realizó una concertación territorial entre la comunidad del Cacarica y el resguardo indígena Embera de Perancho, al final de la cual se determinó la entrega de 13 mejoras de la comunidad de Cacarica para la ampliación de resguardo.²⁹⁸

La adjudicación formal de esas tierras en cabeza del Consejo Comunitario de la cuenca del río Cacarica se realizó en abril de 1999, mediante la Resolución 841 de Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora),²⁹⁹ en calidad de tierras de propiedad colectiva de comunidades negras. La resolución estableció la administración del territorio colectivo, de conformidad con el artículo 32 del Decreto 1745 de 1995,³⁰⁰ en cabeza de la Junta del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Cacarica con base en el reglamento interno aprobado por su Asamblea General.³⁰¹

298 El Incora adquirió el compromiso de pagar estas mejoras por valor de COP \$90.818.600, según el avalúo realizado. De acuerdo con lo consignado en la Resolución Defensorial 025 de la Defensoría del Pueblo de 2002, a octubre de ese año el compromiso no se había cumplido, en tanto el INCORA sostenía no contar con la disponibilidad presupuestal para tal fin. Defensoría del Pueblo, *Resolución Defensorial 025 sobre Violaciones Masivas de Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado en la Región del Bajo Atrato Chocoano* (Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2002), punto E, número 12.

299 Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), Resolución 841 de 1999, https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_841_de_1999.aspx.

300 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1745 de 1995, “por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones”, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7389>.

301 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-955 del 2003, 17 de octubre del 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis, numeral 1.1, literal j y ss., www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-955-03.htm.

Según lo establecido en el artículo 7 de la Ley 70 de 1993, dicha propiedad es inalienable, imprescriptible e inembargable, lo que significa que no está permitido a los beneficiarios ni a terceros disponer arbitrariamente de estas; es decir, son tierras que están por fuera del comercio. No obstante, la referida resolución del Incora expresamente dejó a salvo los derechos de colonos que ocupaban el terreno a tiempo de la adjudicación hasta que las comunidades beneficiarias realizaran la compra de las mejoras respectivas.

En relación con esta última provisión, conviene señalar que esta se encuentra en el origen de muchas situaciones conflictivas, por cuanto muchas de las actividades empresariales lícitas e ilícitas dentro del territorio de propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del río Cacarica se asientan y se expanden desde las referidas mejoras. Esta problemática es mucho más aguda en los territorios de las comunidades negras de las cuencas de los ríos Cuvaradó y Jiguamiandó, también localizadas en el Bajo Atrato, donde refiere el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode):

[En noviembre de 2006 había] 732 títulos individuales expedidos por el Incora en un área de 27.887 ha en el antiguo municipio de Riosucio, hoy Carmen del Darién y Belén de Bajirá. Así mismo comentaron que identificaron 217 títulos que se traslapan o superponen con los territorios colectivos de Jiguamiandó y de Curvaradó en un área 15.509 ha que fueron expedidos antes de la Ley 70 de 1993 y son de propiedad privada. De los 217 títulos, 115, que corresponden a 4.778 ha, se superponen con los territorios colectivos de Jiguamiandó y 102 equivalentes a 10.731 ha, se superponen con el Consejo Comunitario de Curvaradó.³⁰²

En la valoración del conjunto de evidencias aportadas, la Corte IDH notó que las actividades de aprovechamiento forestal desarrolladas en los territorios de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Cacarica deliberadamente desconocieron la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, en particular aquellos que regulan la participación de dichas comunidades en el diseño, la coordinación y la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo

302 Defensoría del Pueblo, *Resolución Defensorial 025 Sobre Violaciones Masivas de Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado en la región del Bajo Atrato Chocoano* (Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2002), 9. Al igual que en el caso de las comunidades negras de Cacarica, aquí empresas cultivadoras de palma aceitera se expandieron desde predios titulados a particulares para establecer extensas plantaciones, con recursos de crédito y subsidios del Estado colombiano. Véase también: Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, "Caso Tipo 5: La Tramoya", *Noche y Niebla* n.º 49, 2005, pp. 3-11.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

económico en sus territorios, así como los roles de las autoridades negras en la administración y el manejo de sus territorios. Verificó así que ni Codechocó ni las compañías madereras observaron dichos mecanismos. En vez de ello, Codechocó fomentó divisiones internas dentro del Consejo Comunitario de la cuenca del Cacarica, otorgando permisos de aprovechamiento forestal a “consejos comunitarios menores” promovidos e impulsados por terceros, con lo cual debilitó y fraccionó su autoridad para la gestión comunitaria. Asimismo, estableció que las actuaciones de Codechocó en el ejercicio de sus funciones de policía como autoridad ambiental frente a los aprovechamientos ilícitos resultaron insuficientes para evitar la vulneración de los distintos derechos mencionados.³⁰³

La Corte IDH constató que durante el lapso en que las comunidades permanecieron en situación de desplazamiento, las autoridades desprotegieron su derecho a la propiedad colectiva sin que los recursos administrativos y judiciales internos fueran efectivos para remediar esas situaciones. Por consiguiente, concluyó que el Estado faltó a su responsabilidad de proteger el derecho a la propiedad colectiva, así como a la obligación de velar por el derecho a la protección judicial, en perjuicio de las comunidades de la cuenca del río Cacarica.

Además, destacó que del acervo probatorio se desprende de que las comunidades afrodescendientes tienen una relación especial con los territorios que habitan y estableció que la destrucción de los hogares de los pobladores de las comunidades de la cuenca del río Cacarica, en el desarrollo de los hechos que desembocaron en su desplazamiento forzado, con posterioridad a estos y la continuación de hechos de violencia contra quienes retornaron a la cuenca del Cacarica, constituyó, más allá del mero detrimento patrimonial, una afectación significativa que causó el deterioro de sus condiciones básicas de existencia, con lo cual, en este caso, calificó la violación al derecho a la propiedad colectiva de especial gravedad. En consecuencia, la Corte señaló la responsabilidad internacional del Estado por la violación al derecho a la propiedad en perjuicio de los miembros del consejo de las comunidades de la cuenca del Cacarica y también determinó que el Estado colombiano no garantizó recursos internos efectivos para remediar la continuidad del aprovechamiento ilícito de madereras en los territorios

303 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, 20 de noviembre de 2013, párrs. 136 y ss., http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf.

colectivos de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del río Cacarica, ni garantizó que las decisiones de tribunales internos que tutelaron los derechos colectivos de las comunidades sobre su propiedad colectiva fueran cumplidas a cabalidad.³⁰⁴

Para concluir, el Tribunal salvó la responsabilidad del Estado colombiano de violar los derechos a la vida y a la integridad personal, específicamente en relación con los bombardeos realizados con oportunidad del desarrollo de la Operación Génesis en 1997 en el Bajo Atrato.³⁰⁵

En cuanto a las reparaciones, la Corte dispuso que su sentencia por unanimidad en sí misma representa una forma de reparación. Además, ordenó al Estado colombiano el cumplimiento de las siguientes nueve medidas de reparación:

- a. Publicar y difundir la sentencia de la Corte IDH.
- b. Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por los hechos del presente caso.
- c. Continuar con la mayor diligencia y eficacia las investigaciones judiciales y administrativas en curso, así como abrir las que sean necesarias para individualizar, juzgar y eventualmente sancionar a todos los responsables de los hechos del presente caso.
- d. Brindar en el marco de los programas de reparaciones previstos en la normatividad interna, el tratamiento adecuado y prioritario que requieran las víctimas del presente caso.
- e. Restituir el uso, el goce y la posesión efectivos de los territorios reconocidos en el ordenamiento interno colombiano a las comunidades que integran el Consejo Comunitario de la cuenca del río Cacarica.
- f. Garantizar que la restitución de las víctimas del presente caso y del lugar donde habitan actualmente asegure condiciones adecuadas de seguridad y vida digna, tanto para quienes ya han regresado como para aquellas que aún no lo han hecho.
- g. Garantizar que todas las personas que hayan sido reconocidas como víctimas en esta sentencia reciban efectivamente las indemnizaciones establecidas por la normatividad interna pertinente.

304 *Ibíd.*, párr. 352 y ss.

305 *Ibíd.*, párr. 486, núm. 8.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

- h. Pagar a los familiares de Marino López una indemnización como compensación por daños materiales e inmateriales ocasionados a raíz de su muerte violenta.
- i. Pagar las cantidades fijadas por concepto de reintegro de costas y gastos.³⁰⁶

En el establecimiento de las reparaciones a cargo del Estado por su responsabilidad de violar obligaciones internacionales consignadas en la CADH en este caso, la Corte IDH fue especialmente meticulosa en la identificación e individualización de las víctimas reconocidas para ser indemnizadas de conformidad con la normatividad interna establecida en esa materia. Al respecto, conviene recordar que en ese momento aún estaba fresco el incidente por el cual el Tribunal tuvo que reconocer la solicitud del Estado colombiano de excluir de la condición de víctimas a siete personas incluidas como tal en su sentencia del 15 de septiembre de 2005 (caso de la masacre de Mapiripán ocurrida en junio de 1997), que de manera fraudulenta se hicieron beneficiarias de indemnizaciones.³⁰⁷

El asunto tuvo consecuencias importantes para la Corte IDH, pues a partir de la intuición de que habría otros casos similares, el Estado colombiano anunció que solicitaría una revisión de la condena que podría cambiar el contenido de su fondo en relación con su responsabilidad internacional en este caso, en detrimento de la credibilidad y legitimidad del tribunal interamericano. Finalmente, en su resolución de seguimiento del cumplimiento del 23 de noviembre de 2012, la Corte IDH señaló que el Estado colombiano no había sido riguroso en documentar los casos ni las pruebas aportadas en ese entonces por la Fiscalía General de Nación, que la masacre sí ocurrió, que hubo personas asesinadas y desaparecidas y que el Estado tiene responsabilidad internacional por esos hechos, por cuanto hubo acción y omisión de sus agentes en estos.

306 *Ibíd.*, núm. 11 y ss.

307 Verdadabierta.com, "CIDH excluye a siete falsas víctimas del fallo de Mapiripán", 28 de noviembre de 2012, <https://verdadabierta.com/excluyen-del-fallo-de-mapiripan-a-siete-falsas-victimas/>. En este caso, el Estado colombiano pagó indemnizaciones a personas que no eran víctimas por cerca de USD \$ 1.800.000, fijados por la Corte IDH en la sentencia del caso. El asunto puso al descubierto la existencia de una estructura criminal, integrada, entre otros, por una mujer llamada María Esneda Bustos, que fue testigo de la masacre y estaba protegida con medidas cautelares de la CIDH desde 2002, cuyo manejo íntimo de los detalles procesales y de fondo del caso le permitió "fabricar falsas víctimas" ante el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, que representó a las víctimas en el caso, y ante la Corte IDH. Véase también: Diana Carolina Durán Núñez, "Pido perdón por lo que hice", *El Espectador*, 20 de julio de 2012, <https://www.elespectador.com/impresso/judicial/articulo-361579-pido-perdon-hice>.

A pesar de la sensibilidad del tema de la reparación de las víctimas en la condena del caso de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Cacarica, este perdió importancia. Para el momento de la sentencia en este caso, el Estado colombiano había promulgado la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, por medio de los cuales se estableció el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas del Conflicto Armado. En este contexto normativo, a diferencia de lo establecido en la Ley 975 de 2005,³⁰⁸ se establece el derecho de las víctimas a la reparación con la demostración del daño causado, sin necesidad de establecer responsabilidades. En reconocimiento de ello, la sentencia de la Corte IDH ordena la atención requerida y el pago de indemnizaciones a las víctimas reconocidas en el caso, de conformidad con la normatividad interna colombiana en esa materia.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia de la Corte IDH, resultan de mucha más importancia en este caso el cumplimiento de las órdenes relativas a la restitución del uso, el goce y la posesión efectivos de los territorios ancestrales de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Cacarica. Lo anterior, por cuanto el reconocimiento de la propiedad colectiva de territorios ancestrales de pueblos indígenas y tribales es una de las innovaciones más importantes de la jurisprudencia de la Corte IDH. En dicha jurisprudencia, la Corte resignifica la obligación internacional de proteger la propiedad privada individual incorporada en el artículo 21 de la CADH, pilar sobre el que se construyó el constitucionalismo latinoamericano desde la época republicana,³⁰⁹ para introducir un nuevo paradigma de reconocimiento al derecho a la propiedad colectiva de tierra de las

308 Congreso de la República de Colombia, Ley 975 de 2005, "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios", *Diario Oficial* 45.980.

309 La protección a la propiedad privada individual fue adoptada en las primeras constituciones junto con la proclama de independencia a principios del siglo XIX. Según Raquel Yrigoyen, existieron tres modelos de tratamiento indígena en el marco del constitucionalismo de la época republicana: el modelo segregacionista, el modelo liberal-asimilacionista y el modelo constitucional misionero-civilizador. Con independencia del modelo utilizado por las nuevas repúblicas, para Yrigoyen estos "tienen por objetivo el sometimiento indígena, esto es, el despojo de sus territorios, el aseguramiento de su subordinación política y su anulación cultural". Véase: Raquel Yrigoyen Fajardo, "Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino". En *Pueblos indígenas y derechos humanos*, coord. por Mikel Berraondo López (Bilbao: Instituto de Derechos Humanos-Universidad de Deusto, 2006), 537-568.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

comunidades indígenas y pueblos tribales como un elemento central de su integridad cultural.³¹⁰

En esa línea, la Corte IDH se suma al movimiento internacional de reconocimiento de derechos indígenas que despegó a finales de los ochenta con la ratificación, por varios países de América Latina, del ya referido Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece el deber de los gobiernos de tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que pueblos indígenas y tribales han ocupado ancestralmente, así como garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y protección.

En este sentido, la primera contribución sustantiva de la Corte IDH quedó consignada en 2001 en el marco del caso de la comunidad Awas Tigni vs. Nicaragua. Desde entonces, este caso figura como el *leading case* de la jurisprudencia sobre la propiedad privada de territorios ancestrales o territorios comunales en cabeza de comunidades indígenas y pueblos tribales en el continente americano. Desde entonces, el tribunal ha proferido 12 sentencias condenatorias que obligan a los Estados de Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Surinam a ejecutar medidas de restitución de tierras para reparar y proteger el derecho a la propiedad colectiva de territorios de pueblos indígenas y comunidades tribales. En 2016, Nicaragua era el único Estado que había cumplido totalmente las órdenes que le fueron impuestas en esta materia.

Como lo ilustra el caso de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Cacarica, desde los noventa las propias organizaciones de pueblos indígenas y tribales, con apoyo de diversos actores y agentes aliados, se han apropiado de luchas políticas basadas en estrategias jurídicas apoyadas en el espacio judicial internacional, a fin de lograr que los Estados materialicen el cumplimiento de los

310 Romper la concepción de propiedad individual de las constituciones republicanas no correspondió inicialmente a la Corte IDH; los modelos del constitucionalismo pluralista de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI hicieron la transición al reconocimiento del multiculturalismo y derechos indígenas, a través de olas sucesivas de reformas constitucionales en Colombia (1991), Perú (1993), Bolivia (1994-2003), Ecuador (1998), Venezuela (1991) y Paraguay (1992). En general, estas reformas incluyeron el reconocimiento de la composición multicultural de la población de los respectivos países y abrieron camino a la adopción de derechos en cabeza de las comunidades indígenas, desde el reconocimiento al uso y goce de sus territorios ancestrales hasta el derecho de juzgar según su concepción de derecho. Véase: Rosmerlin Estupiñán-Silva, "Pueblos indígenas y tribales: la construcción de contenidos culturales inherentes en la jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 14 (2014): 581-616; Roger Merino Acuña, "Descolonizando los derechos de propiedad derechos indígenas comunales y el paradigma de la propiedad privada", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 48, n.º 141 (2014): 935-964.

tratados de reconocimiento de derechos a su favor por medio de la implementación de políticas en ese sentido.³¹¹ En ese periodo, sus luchas han contado con un clima propicio en el ámbito internacional hacia el reconocimiento del pluralismo étnico y cultural en los países de América Latina, acompañado de un progresivo abandono de la dicotomía “individuo/Estado”, en favor del reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales como sujetos de derechos colectivos. Además, a la luz de una reinterpretación de los procesos colonizadores en la que se reconoce la discriminación histórica sufrida por los pueblos aborígenes y trasplantados como mano de obra esclava, ha ganado legitimidad abordar temas como el derecho a la distintividad, al autodesarrollo y a la reparación en el marco de una justicia diacrónica que tiene el objetivo de remediar las injusticias pasadas que aún subyacen a la continuación de la discriminación.³¹²

Sin embargo, la extensa ratificación del Convenio 169 de la OIT en gran parte de los países latinoamericanos, las promesas y reconocimientos incorporados en lo que internacionalmente se denomina como “neoconstitucionalismo latinoamericano” y los balances sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en América Latina constatan la falta de eficacia, el incumplimiento de las garantías constitucionales y la persistencia de la violación de los derechos de estos pueblos.³¹³ El análisis de la situación registrada y reportada por las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Cacarica (que se presenta más adelante en este capítulo) representa una confirmación actual de dichos balances.

Tales hallazgos iluminan la existencia de una importante amenaza de crisis en las estrategias de lucha política de los pueblos indígenas y tribales que buscan el reconocimiento y la protección efectiva por los Estados de sus derechos

311 Una discusión detallada sobre las condiciones de viabilidad de este tipo de estrategias de lucha política por grupos sociales subordinados en el caso colombiano se encuentra en Rodrigo Uprimny y Mauricio García Villegas, “Corte Constitucional y emancipación social en Colombia”. En *Emancipación social y violencia en Colombia*, ed. por Mauricio García Villegas y Boaventura de Sousa Santos (Bogotá: Norma, 2004), 463-514.

312 Manuel Ignacio Martínez Espinoza, “Reconocimiento sin implementación. Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 40, n.º 224 (2015): 254.

313 Rodolfo Stavenhagen, *Los pueblos indígenas y sus derechos* (Ciudad de México: Unesco, 2002). Véase también: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (Santiago de Chile: CEPAL, 2014), http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37222/S1420521_es.pdf?sequence=1. Asimismo, ver: Roberto Gargarella, “Nuevo constitucionalismo latinoamericano y derechos indígenas. Una breve introducción”, *Boletín Onteaiken* 15 (2013): 22-32.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

colectivos por la vía de espacios judiciales internacionales como es el caso de la Corte IDH. En este contexto, cobran relevancia los estudios sobre el cumplimiento de las órdenes impuestas por la Corte IDH,³¹⁴ y particularmente las preguntas en relación con cuáles de las órdenes son de menor cumplimiento y cuáles son las de mayor acatamiento. Para el caso colombiano, Jaime Cubides Cárdenas y Tania Giovanna Vivas Barrero reportan que, en el análisis desagregado de 14 sentencias en contra del Estado y 120 órdenes vigentes a finales de 2013, las medidas pecuniarias impuestas en las sentencias son las de mayor cumplimiento por el Estado colombiano, mientras que las medidas de satisfacción y no repetición son las que presentan el menor nivel de ejecución.³¹⁵

Naturalmente, en un contexto donde persiste la discriminación en su contra, para las organizaciones de pueblos indígenas y tribales, al igual que para la legitimidad de la propia Corte IDH, resulta de la mayor importancia el cumplimiento de las medidas de satisfacción y no repetición, justamente las que suelen presentar el menor nivel de ejecución. Entre razones para ello, están las dificultades propias asociadas a su cumplimiento, así como la resistencia de aquellas estructuras de poder, cuyos intereses van en contra del reconocimiento efectivo de los derechos colectivos a las organizaciones de dichos pueblos, tal como quedó documentado en el caso de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del río Cacarica.

En este caso, no hubo necesidad de incluir órdenes de delimitación, demarcación y titulación de los territorios de estas comunidades, por cuanto dichos trámites ya se habían cumplido con anterioridad por parte del Estado colombiano. No obstante, la propia Corte IDH reconoció la precariedad de la orden de restituir la posesión de sus territorios y de efectuar las investigaciones y los procesos judiciales que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, mientras perdure allí la presencia de actores armados al margen de la ley, como factor de perturbación del orden público que impide el cumplimiento cabal de dichas órdenes por el Estado colombiano. Más aun, en ese momento el tribunal tenía pleno conocimiento de órdenes similares impuestas por la Corte

314 Damian González-Salzberg, "The effectiveness of the Inter-American Human Rights System: A study of the American states compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights", *Revista Colombiana de Derecho Internacional* 16 (2010): 129, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82420041005>.

315 Jaime Cubides Cárdenas y Tania Vivas, "La justicia transicional y el rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En *Fundamentación y aplicabilidad de la justicia transicional en Colombia*, ed. por Jairo Becerra (Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2016), 91.

Constitucional en la Sentencia T-955 de 2003, las cuales no habían sido cumplidas después de diez años por el Estado colombiano.

Por consiguiente, es evidente que la orden específica incluida en la sentencia del caso es que el Estado debe enviar al menos una vez al mes representantes oficiales a los territorios de los cuales fueron desplazadas las comunidades protegidas, y durante los cinco años siguientes, para verificar la situación de orden público, y en caso de haber hechos que amenacen su seguridad, “adoptar las medidas necesarias para garantizarla”, lo cual representa más una manifestación de solidaridad que una medida que garantice la no repetición y la protección efectiva de sus derechos colectivos por parte del Estado colombiano.

Los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de las medidas impuestas por la Corte IDH y el informe presentado por el Estado colombiano

Como se advirtió en la introducción de este capítulo, el presente aparte se enfocará en el cumplimiento de las medidas de restitución de los territorios de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Cacarica, dado que la ejecución por el Estado de estas órdenes en particular representa un visible reconocimiento de la antijuricidad del ordenamiento jurídico establecido sobre la doctrina de la “guerra justa”, la conquista militar, el despojo violento de tierras y bienes a pueblos indígenas y tribales, y su sometimiento histórico a distintas formas de trabajo forzado, explotación y discriminación económica, política y social.

Entre las medidas de satisfacción y no repetición asociadas a la restitución, se encuentran aquellas como la publicación y difusión de la sentencia, la realización de actos públicos de reconocimiento de responsabilidad, el suministro de bienes y servicios básicos, entre otras; medidas de reforma y adecuación de normas, tales como mecanismos para reclamar tierras ancestrales, regulación de la consulta previa a comunidades indígenas, garantías en procedimientos administrativos y contencioso-administrativos; medidas de modificación y erradicación de prácticas de violación de derechos humanos, la consulta previa a la realización de proyectos y obras de desarrollo en territorios de pueblos indígenas, al igual que la modificación de prácticas y desarticulación de estereotipos discriminatorios.

En el caso en consideración, el Estado colombiano cumple con anterioridad a la sentencia de noviembre de 2013 con el establecimiento de los mecanismos para

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

el reclamo y reconocimiento de la propiedad colectiva de territorios ancestrales, para el caso de las comunidades negras, por medio del artículo transitorio 55 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993 con sus respectivos decretos reglamentarios, los cuales también regulan la consulta a la realización de proyectos y obras de desarrollo en sus territorios. Asimismo, la ya mencionada Sentencia T-955 de 2003 de la Corte Constitucional representa la materialización de las garantías y los procedimientos judiciales y contencioso-administrativos para la protección de sus derechos colectivos.

En este sentido, el ordenamiento jurídico colombiano representa un caso que ilustra bien los límites de la progresiva juridificación de las relaciones del Estado con la sociedad como medio para erradicar prácticas generalizadas de violación de derechos de pueblos indígenas y tribales, al igual que para desarticular y modificar estereotipos y prácticas discriminatorias en su contra. En el caso colombiano hay anclajes socioculturales, políticos y económicos que evidentemente resultan impermeables a su transformación por medio del ordenamiento jurídico.

La supervisión y el seguimiento del cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH se basan en el compromiso de los Estados que ratificaron la Convención dentro de sus ordenamientos jurídicos internos y, por ende, cumplir las decisiones de la Corte en todo caso en que sean partes, tal como lo establece el artículo 68 de la CADH. La propia Convención establece que las medidas fijadas deben ser interpretadas y aplicadas para asegurar que la garantía protegida se materialice de manera práctica, eficaz y verificable, en atención a la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos. En cumplimiento de este compromiso, es deber del Estado informar a la Corte sobre las medidas adoptadas para cumplir cada punto ordenado en las sentencias por esta. Dichos informes representan el insumo principal para evaluar el estado de cumplimiento de la sentencia en su integridad y sus efectos en el plano de sus respectivos ordenamientos internos. La Corte dará por cumplida la sentencia una vez haya verificado lo informado por el Estado en relación con la cabal ejecución de las medidas dispuestas en esta.

Conforme a la documentación disponible a 31 de octubre de 2017 en el sitio web de la Corte IDH,³¹⁶ hasta esa fecha hay registro de una resolución de

316 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia", 20 de noviembre de 2013, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf.

supervisión de la sentencia del caso en consideración, con fecha 20 de octubre de 2016. El texto hace referencia a tres escritos presentados por el Estado: el de 10 de septiembre de 2014, el de 10 de julio de 2015 y el del 27 de agosto del mismo año. Asimismo, señala un escrito de observaciones presentado por la CIDH el 22 de septiembre de 2015, al igual que un escrito de observaciones presentado por los representantes de las del 28 de julio de 2016.

En la resolución en mención, la Corte IDH se limita a pronunciarse sobre las medidas de reparación relativas a la publicación y difusión de la sentencia, y anticipa que en una posterior resolución se pronunciará sobre las demás reparaciones pendientes de cumplimiento. Concluye la Corte con una declaración en la que reconoce que el Estado ha dado cumplimiento total a las reparaciones relativas a la publicación y difusión de la sentencia y su resumen oficial, tal como se establece en el punto dispositivo décimo tercero y el párrafo 445. Además, solicitó al Estado presentar a la Corte IDH un informe en el que se indiquen las medidas adoptadas para cumplir con las reparaciones pendientes de cumplimiento, a más tardar el 28 de febrero de 2017. Igualmente, instó a los representantes de las víctimas y a la CIDH a presentar observaciones al informe que prepare el Estado, en los plazos de cuatro y seis semanas, respectivamente.

Al respecto, cabe destacar que la fecha fijada para la entrega del informe requerido al Estado coincide con la conmemoración de los veinte años de la finalización de las Operaciones Génesis y Cacarica, que desencadenaron en el desplazamiento forzado de las comunidades afrodescendientes de sus territorios ancestrales en la cuenca del río Cacarica en 1997.

La situación en relación con la desposesión ilegal de territorios de propiedad colectiva de comunidades afrodescendientes en la cuenca del Cacarica

A manera de contraste con las medidas de restitución y no repetición establecidas en sentencia de la Corte IDH de noviembre de 2013, en este apartado se documentan elementos centrales que permiten caracterizar la situación actual en relación con la desposesión ilegal de territorios de propiedad colectiva de la comunidad afrodescendiente de la cuenca de Cacarica.

Conviene relatar brevemente algunos referentes de contexto general. Para comenzar, un sector de las comunidades desplazadas del Cacarica se constituyó

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

en febrero de 1999 en una “comunidad de paz”, que se conocería en adelante como la Comunidad de Autodeterminación, Vida y Dignidad (CAVIDA). Entre los objetivos en torno a los cuales se constituyó este movimiento comunitario, se destacan aspectos de una agenda de autodeterminación y acción no violenta, fortalecer el trabajo comunitario y defender su identidad y territorio, darse su propio reglamento y acatarlo, portar los distintivos de la comunidad con responsabilidad, comprometerse con una salida política y negociada del conflicto armado, no portar armas de fuego y no brindar ayuda de ninguna clase a los actores del conflicto.

En desarrollo de estos objetivos, CAVIDA demandó a los actores del conflicto armado presentes en su territorio respeto por sus áreas de vivienda y trabajo, la libre circulación de la población, el levantamiento del control y restricción del ingreso de alimentos al territorio, evitar el proselitismo político armado dentro de la comunidad, no reclutar ni presionar a sus integrantes, respetar su opción por la acción no violenta, sus derechos ciudadanos y el derecho internacional humanitario, así como sus principios y autonomía. También exigió a los actores armados abstenerse de tomar represalias contra la comunidad por acciones de aquellas personas que opten por colaborar con los grupos armados, y se comprometió a denunciar estos hechos ante la Defensoría del Pueblo y otras agencias a cargo de la protección de derechos humanos.³¹⁷

A finales de 1999, CAVIDA llegó a un acuerdo con el Gobierno Nacional para retornar a su territorio de los lugares en los cuales permanecían en situación de desplazamiento forzado en Turbo, Bocas de Atrato y Bahía Cupica, donde se creó una Comisión Mixta de Verificación para el acompañamiento y seguimiento del proceso. Los acuerdos preveían construcción de viviendas, un proyecto productivo, el destaponamiento de los caños para facilitar el acceso al territorio y la presencia permanente de la Defensoría del Pueblo como parte de un esquema integral de protección comunitaria.

Ante la persistencia de la presencia en la cuenca del Cacarica de unidades armadas de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y del Frente 57 de la FARC-EP, las comunidades agrupadas en el proceso CAVIDA se instalaron allí en dos asentamientos nucleados llamados Esperanza en Dios y Nueva Vida. Con la asistencia del Estado y la comunidad internacional,

317 Comunidad de Autodeterminación, Vida y Dignidad (CAVIDA), “Somos tierra de esta tierra. Memorias de una resistencia civil” (Riosucio: CAVIDA, 2002).

establecieron sus habitaciones y zona de cultivo con la consigna pública de impedir el ingreso de actores armados allí, al declararlas zonas humanitarias.³¹⁸

Al momento de la escritura de este capítulo (noviembre de 2017), el movimiento comunitario CAVIDA aún persiste en el territorio de la cuenca del Cacarica, como también lo hacen los factores que llevaron a su constitución como movimiento autónomo de resistencia civil basado en los principios de la acción no violenta. Así lo evidenciaron las órdenes de restitución y no repetición contenidas en la sentencia de Corte IDH de noviembre de 2013, y lo confirman los comunicados recientes de CAVIDA, la Comisión Intereclesial Justicia y Paz y organizaciones internacionales que acompañan el presente proceso en el territorio, entre ellas, Peace Brigades International (PBI).

Desde entonces se registran recambios en los agentes armados y empresariales presentes en el territorio de la cuenca del Cacarica, a raíz de numerosos procesos políticos y económicos que han afectado a sus comunidades de manera directa. Entre ellos, la desmovilización y el desarme de las AUC en 2006; la verdad producida en el marco de la Ley 975 de 2005 de justicia transicional sobre los contubernios entre las fuerzas armadas, paramilitares y empresarios para despojar a la comunidades afrodescendientes de sus territorios de propiedad colectiva; el agotamiento de los recursos forestales debido a la extracción ilícita incontrolada y el fomento estatal del establecimiento en la cuenca de proyectos agroindustriales en cabeza de grupos empresariales; el proceso reciente de desmovilización y desarme de la FARC-EP en 2016. Pero aparte de este recambio, se continúan repitiendo en el territorio las mismas violaciones de derechos humanos por las cuales el Estado colombiano fue condenado internacionalmente.

Así, el 15 de marzo de 2017, apenas unas semanas después del plazo fijado al Estado colombiano por la Corte IDH para entregar un informe sobre las medidas tomadas con el fin de garantizar la restitución y protección de la propiedad colectiva de los territorios de las comunidades de la cuenca del Cacarica, el movimiento comunitario CAVIDA dirigió al Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, y su Gobierno una carta en la cual denuncia una operación de ocupación del territorio de la cuenca (“y del alma de algunos”) por un grupo armado

318 Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia”, 20 de noviembre de 2013, párr. 123 y ss., http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

que se autodenomina como Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). Según el escrito, dicha operación se desarrolla en el Bajo Atrato desde septiembre de 2015. Denuncian que desde entonces se han producido más de dos docenas de informes de alerta en comunidades de la región sobre presiones ejercidas tanto por quienes se denominan “neoparamilitares” como por integrantes de las fuerzas militares.

Entre las presiones referidas, se incluyen señalamientos como “colaboradores de la guerrilla de las FARC”, intimidaciones y amenazas contra líderes del Consejo Comunitario de Cacarica, miembros de CAVIDA, y habitantes de los asentamientos en las zonas humanitarias de Nueva Esperanza en Dios y Nueva Vida; trasgresiones de “militares” en zonas humanitarias; prohibiciones a la libre circulación durante la noche y en los “paros armados”, confinamiento de comunidades, control y restricción de control de comunicaciones y prohibición de uso de celulares; control de embarcaciones y usurpación de alimentos presuntamente con destino a la guerrilla; presencia de grupos numerosos de hombres vestidos de camuflados y de civil portando armas largas y cortas, y comunicaciones en terrenos de propiedad colectiva e inmediaciones de las zonas humanitarias.

Particularmente en la cuenca del Cacarica, a partir de febrero de 2017 se reporta el asentamiento permanente en el caserío de la comunidad de Bijao de un grupo de hombres armados con armas largas, cortas y comunicaciones, algunos vestidos de camuflados y otros de civil. A su llegada, distribuyeron uniformes deportivos, balones de fútbol y kits de educación, y anunciaron que promoverán siembras de pancoger, harán censos de las comunidades para financiar proyectos productivos, contribuirán con el destaponamiento del río Cacarica y brindarán protección a las comunidades.

Desde entonces, utilizan el caserío para salir desde allí con el propósito de hacer registros en otras comunidades, entre ellas, la zona humanitaria Nueva Esperanza en Dios. Allí ingresaron el domingo 12 de febrero con el propósito expreso de llevarse a siete personas del Consejo Comunitario de Cacarica e intentaron secuestrar al hijo de un líder comunitario que estaba ausente. No obstante, la comunidad lo impidió formando un cerco humano que lo rescató. Ese mismo día, otro grupo de hombres armados ingresó al caserío de Quebrada del Medio y señalaron una lista con nombres de miembros de las comunidades declarados objetivo militar. En respuesta a estos hechos, el Gobierno hizo presencia el

mismo día, al final de la tarde, en la zona humanitaria de Nueva Esperanza en Dios con efectivos del Batallón 54.

Desde aquel momento, agentes armados de la AGC permanecen en el sector de Bijao, promoviendo el reclutamiento de niños y jóvenes, pagando a algunos de ellos que se desempeñan como “campaneros” a su servicio y a otros como “guías”, y de allí mantienen contacto con los campamentos de ese grupo armado al margen de la ley ubicados en límites con el Parque Nacional Natural los Katíos.

A pesar de la militarización del territorio por parte de las fuerzas armadas, entre inicios de febrero y mediados de marzo solo se registró un contacto armado de siete minutos de duración con unidades de las AGC, el 25 de febrero, en el punto Los Leones, de donde se replegaron los “neoparamilitares” hacia el caserío de Quebrada del Medio y otros en el camino que conduce de Bijao hacia Unguía. Aun después de este incidente, la carta de CAVIDA indica que permanecían a la vista unidades de la agrupación al margen de la ley en los caseríos del sector, vestidos de civil, portando armas cortas y comunicaciones.

El comunicado de CAVIDA concluye acudiendo, mediante derecho de petición, respuestas específicas sobre las medidas tomadas por el Gobierno para proteger a niños, niñas y jóvenes que están siendo utilizados por la AGC en cumplimiento de tareas de apoyo a sus operaciones en la cuenca; para repeler el copiamiento por parte de las estructuras de esa agrupación del territorio de propiedad colectiva en la cuenca del Cacarica; para proteger la vida de sus habitantes; finalmente, para concluir los procesos penales respecto a 87 casos de desaparecidos, de asesinados, de torturados, dos desplazamientos forzados, y dos operaciones empresariales contra derecho y daños ambientales, cuyos avances sustanciales a mediados de marzo de 2017 se calificaron de “nulos”.³¹⁹

En comunicados del 8 de junio y 19 de octubre de 2017, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz actualiza el informe de la situación. El primero reporta pronunciamientos por parte de las AGC sobre la necesidad de contar con la colaboración de guías para ubicarse en varias áreas estratégicas para impedir la entrada de unidades del Ejército de Liberación Nacional (ELN) al territorio de las

319 Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, “Escandalosa operación neoparamilitar en Cacarica, amenazas y control social”, 18 de marzo de 2017, <https://www.justiciapazcolombia.com/29944-2/>. Véase también: Brigadas Internacionales de Paz (PBI Colombia). “Hoy, de nuevo, tenemos el territorio invadido de paramilitares”, 16 de febrero de 2017, <https://pbicolombiablog.org/2017/02/16/hoy-de-nuevo-tenemos-el-territorio-invadido-de-paramilitares/>.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

comunidades de la cuenca del Cacarica, que, según informaron, avanzaban desde Truandó a Salaquí, con destino a Cacarica.³²⁰ El segundo informa que las operaciones armadas de AGC continúan desarrollándose en el entorno de Cacarica con la ineficacia, la complicidad y la tolerancia de las Fuerzas Militares. Según Justicia y Paz, para el mes de octubre, 23 de las 25 comunidades asentadas en la cuenca del Cacarica se encuentran bajo el control de las ACGM; se observa que hay una significativa presencia de hombres de AGC uniformados y altamente armados específicamente en el corredor entre el río Perancho y el canal Zapata, donde presuntamente se pretende frenar una avanzada del ELN hacia Cacarica. El informe concluye:

La desaparición, tortura y posterior asesinato de José Merlin Murillo días atrás refleja la capacidad de terror de estas estructuras que operan con la ineficacia del Estado colombiano. El uso, goce y disfrute del territorio a la población afrocolombiana es hoy imposible y el gobierno aparece impotente o es inexistente como Estado Social y de Derecho.³²¹

Como se observa a partir de estos informes, la situación de desprotección de los territorios de propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Cacarica se revive al cumplirse veinte años de las Operaciones Génesis y Cacarica, que derivaron en su desplazamiento forzado prolongado en ese entonces.

El contraste de la situación de Cacarica con lo que se registra en territorios de propiedad colectiva en otras cuencas del Bajo Atrato, donde la presencia del Estado se expresa en apoyo directo o indirecto a operaciones empresariales de mala fe, resulta ilustrativo para comprender las dinámicas que subyacen a la repetición reiterada de violaciones de derechos de propiedad colectiva del territorio en la región del Bajo Atrato. Así, por ejemplo, en la cuenca del Curvaradó, en el sector de Caño Manso, las plantaciones de plátano para exportación instaladas en predios que fueron apropiados ilegalmente en 2003 por paramilitares y las establecieron como un proyecto productivo de una asociación denominada

320 Según esta fuente, "los neoparamilitares insinuaron que la información de ubicación y avanzada del ELN fue aportada por unidades regulares". Ver Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, "AGC, sin respuesta de Estado a sus anchas en Cacarica", 8 de junio de 2017, <https://www.justiciaypazcolombia.com/29852-2/>.

321 Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, "AGC controlan 92% de Cacarica", 8 de junio de 2017, <https://www.justiciaypazcolombia.com/agc-controlan-92-de-cacarica/>.

Asoprobeba, según un informe de septiembre de 2016, continúan siendo usufructuadas por las empresas Unibán y Banacol con recursos oficiales canalizados por medio de contratos de asociación dentro del marco del “Contrato Plan Atrato-Gran Darién”.³²²

Por otra parte, en territorios de propiedad colectiva en cabeza del consejo comunitario Pedeguita y Mancilla del municipio de Riosucio, Chocó, según reportes fechados en julio de 2017, avanza el establecimiento de plantaciones de plátano y banano en desarrollo de los proyectos agroindustriales de la empresa Agromar, para lo cual viene talando de manera ilícita bosques naturales. Esto, a pesar de que dichas tierras están protegidas por medidas cautelares dictadas en junio de 2015 por la Sala Civil de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia.

Con ese fin, el tribunal dirigió órdenes a la Superintendencia de Notariado y Registro y la Alcaldía de Riosucio para suspender cualquier tipo de transacción o inscripción de negocios jurídicos en terrenos en el interior del consejo comunitario; a la inspección de Policía de Riosucio, para suspender todo tipo de desalojo del territorio colectivo; a Codechocó, para que se abstuviera de otorgar cualquier tipo de licencia ambiental para actividades extractivas en el consejo comunitario; y a la Policía Nacional, a fin de elaborar un plan de protección para los habitantes de dicho territorio.³²³

Como se puede observar, la acción judicial y administrativa del Estado para la protección de la propiedad colectiva en contextos como el Bajo Atrato se ve visiblemente disminuida, cuando no neutralizada, en presencia de operaciones empresariales que se aprovechan de mala fe de la perturbación del orden público por parte de los grupos al margen de la ley para usurpar tierras para sus proyectos extractivos o agroindustriales. Como se verá en el siguiente apartado, se trata de estructuras de poder vinculadas a proyectos criminales que han logrado subordinar la acción judicial y administrativa del Estado a sus propósitos e intereses.

322 Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, “Ocupantes ilegales plantan para Unibán y Banacol, financiados con proyectos gubernamentales”, 2 de septiembre de 2016, <http://jyp.megadatesystem.com/Ocupantes-ilegales-plantan-para-Uniban-y-Banacol-financiados-con-proyectos>.

323 Verdadabierta.com, “Restitución en Urabá genera tensiones entre Unidad de Tierras y algunas ONG”, 19 de octubre de 2017, <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/6786-restitucion-en-uraba-genera-tensiones-entre-unidad-de-tierras-y-algunas-ong>.

Factores que obstaculizan el cumplimiento de las medidas de restitución efectiva de territorios de propiedad colectiva en el río Cacarica

En un artículo reciente, Daniel Ricardo Vargas Díaz aborda el análisis detallado de las dificultades sustantivas observadas en la ejecución de las medidas de rehabilitación impuestas por la Corte IDH al Estado colombiano en el caso “19 comerciantes vs. Colombia”, particularmente la obligación de brindar atención médica y psicológica a los beneficiarios de esa sentencia. Entre las principales dificultades encontradas en el caso, menciona la ausencia de claridad de las órdenes en la sentencia relacionadas con la reparación de los daños físicos y psicológicos, obligando al Estado a brindar “gratuitamente a través de sus instituciones de salud especializadas el tratamiento médico y psicológico requerido por los familiares de las víctimas, incluyendo los medicamentos que estos requieran y tomando en consideración que algunos han padecido de drogadicción y alcoholismo”.³²⁴

Al respecto, Vargas señala que en el proceso de concertación de la ruta de atención entre el Estado y los representantes de los beneficiarios para dar cumplimiento a esta orden, durante la cual se observó la persistencia de la actitud contenciosa de las partes, su contenido dio lugar a que los representantes interpretaran que el concepto de gratuidad incluyera la exoneración de los beneficiarios del pago mensual al régimen contributivo establecido para financiar el sistema de salud y seguridad social colombiano. Vargas plantea controversias semejantes en relación con el concepto de “tratamiento adecuado por el tiempo que sea necesario”, por cuanto con ello no se precisan los alcances ni los límites de los servicios de salud de los beneficiarios frente al tratamiento ordenados con ocasión del hecho causante del daño.³²⁵

El analista destaca, por lo tanto, que la ausencia de claridad en las órdenes reparativas de la Corte IDH alimenta la desconfianza y la animosidad entre partes en la implementación de estas, así como la animadversión de los funcionarios estatales que deben implementar esas medidas, quienes además generalmente desconocen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y las obligaciones asumidas por el Estado para cumplir las medidas ordenadas.

324 Daniel Ricardo Vargas Díaz, “Cumplimiento de medidas de rehabilitación ordenadas en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del Estado Colombiano”, *Diálogo de Saberes* 41 (2014): 98.

325 *Ibid.*, 99.

En efecto, las medidas de reparación integral de carácter general proferidas por la Corte IDH suelen generar procesos muy complejos de concertación en torno a su implementación, en vista de que generalmente los intereses de los beneficiarios de estas no necesariamente son coincidentes. En el caso de las comunidades afrodescendientes del Cacarica, que se autorreconocen como colectivos que reivindican la defensa de su identidad y territorio, así como su derecho al autodesarrollo, esta no sería una dificultad mayor.

No obstante, en este caso las referidas medidas de restitución de uso, goce y posesión efectivos de sus territorios resultan políticamente sensibles en alto grado, por cuanto en Colombia existen sectores sociales y políticos empeñados en destruir la supervivencia de las comunidades afrodescendientes como “entes colectivos” y, por ende, de su derecho a la propiedad colectiva de la tierra, particularmente en el Bajo Atrato.³²⁶ En consecuencia, dichos sectores están comprometidos en minar la implementación y el cumplimiento de estas órdenes con ánimo litigioso, y quizás también con el propósito de deslegitimar el ya referido derecho jurisprudencial de la propiedad colectiva establecido por la Corte IDH.³²⁷

Además, en contextos de baja gobernabilidad y escasa capacidad estatal para garantizar el imperio de la ley, los contenidos de las órdenes de reparación de la Corte IDH dan lugar a diversas interpretaciones tanto judiciales como administrativas, con lo cual se debilita su naturaleza vinculante y admite a las autoridades la posibilidad formalmente de apartarse de estas.³²⁸

Así, en el caso de las comunidades del Cacarica, el cumplimiento de las órdenes de restitución, satisfacción y no repetición queda subordinado a circunstancias fácticas, como el precario orden público en la cuenca, a las cuales hacen referencia con liberalidad los agentes del Estado ante los requerimientos por su

326 En relación con esta argumentación, ver el sugestivo artículo de Sebastián López Escarcena, “Operación Génesis: reflexiones en torno a la propiedad colectiva indígena y tribal”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos* 18 (2016): 153, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73343370005>.

327 Un estudio detallado de las condiciones asociadas con el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH en Colombia se encuentra en Beatriz Eugenia Sánchez, René Urueta y Sergio Anzola, “Después del fallo. El cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: una propuesta de metodología”, *Documentos Justicia Global* 11 (2015): 1-71.

328 Una discusión más profunda de este asunto se presenta en Rodrigo Uprimny, “La fuerza vinculante de las decisiones de los organismos Internacionales de derechos humanos en Colombia: un examen de la evolución de la jurisprudencia constitucional”. En *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*, ed. por Viviana Krsticevic, y Liliana Tojo (Buenos Aires: CEJIL, 2009), 127-142.

• ¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional? •

inacción. Por consiguiente, las medidas ordenadas no contribuyen ni a la satisfacción reparativa ni a restablecer la confianza en el compromiso de las autoridades administrativas y judiciales para garantizar la no repetición de estos hechos. Por el contrario, deslegitiman estas órdenes a escala de los funcionarios a cargo de su implementación, alimentan la desconfianza de las comunidades y sus representantes en las autoridades, con lo cual el ánimo litigioso se apodera del proceso de implementación de las medidas. Adicionalmente, incentiva las alianzas entre estructuras criminales y los “poderes fácticos”³²⁹ a continuar perturbando el orden público para mantener subordinadas y controladas las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales en relación con aquellas medidas que interfieran con sus proyectos e intereses criminales; en este caso, la protección del derecho a la propiedad colectiva del territorio de las comunidades afrodescendientes en el Bajo Atrato.

Las alianzas entre estructuras criminales y poderes fácticos, que para el caso en discusión se materializa en las AGC en componenda con funcionarios y empresarios corruptos, llegan a exhibir una notable influencia sobre los órganos de justicia de orden regional. Así lo ilustra el caso del exdirector seccional de Fiscalías de Medellín, Guillermo Valencia Cossio, hermano del entonces exministro del Interior y Justicia del gobierno de Uribe, Fabio Valencia Cossio, quien según la investigación judicial intentó encubrir a uno de los máximos jefes de los “Urabeños” —nombre con el cual se conocía en aquel entonces a las AGC— ante las autoridades, en colusión con el empresario Juan Felipe Sierra, dueño de

329 A escala local y regional, el término *poderes fácticos* refiere a una combinación de especialistas de violencia no estatales, agiotistas, mercachifles y delinquentes comunes, los cuales generalmente se encuentran alineados con alguna estructura criminal involucrada con un portafolio de actividades lícitas e ilícitas, como es el caso de las señaladas empresas de mala fe en este artículo. En momentos electorales, los poderes fácticos transan el intercambio de votos por dinero, obras, servicios o contratos públicos. A través de estos poderes fácticos alineados, las estructuras criminales logran influencia sobre los representantes políticos elegidos por estas comunidades, al igual que sobre la administración pública local. Con la consolidación de este tipo de arreglos, las estructuras criminales llegan a dominar las maquinarias electorales locales y comprometen a las autoridades políticas, ávidas de dinero para financiar sus campañas. Eventualmente las estructuras criminales llegan a acumular suficiente poder para deshacerse de sus protegidos políticos iniciales y sustituirlos con sus propios líderes. Ver Kent Eaton, “The downside of decentralization: Armed clientelism in Colombia”, *Security Studies* 15, n.º 4 (2006): 549-559. Ver también: Desmond Arias, “Understanding criminal networks, political order, and politics in Latin America”. En *Ungoverned spaces: Alternatives to state authority in an era of foreshaken sovereignty*, ed. por Anne Clunan y Harold Trinkunas (Stanford: Stanford Security Studies, 2010), 120.

empresa de seguridad privada Control Total, que operaba en la ciudad con 1200 trabajadores y 350 armas registradas.³³⁰

De igual manera, la justicia colombiana ha documentado las actividades de movimiento políticos regionales presuntamente impulsados por el excomandante paramilitar Fredy Rendón Herrera, alias “el Alemán”, como el Proyecto Político Regional del Darién Chocoano, que llevó al Congreso a Odín Sánchez Montes de Oca y Édgar Eulises Torres, y Urabá Grande, Unido y en Paz, en el Urabá antioqueño. Este último fue investigado penalmente por encubrir atrocidades y amparar procesos de legalización de despojos violentos realizados por paramilitares en esa región del país. En agosto de 2014 fueron detenidos por la Fiscalía 32 representantes políticos de este movimiento, entre ellos, los alcaldes William Palacio Valencia, de Turbo, José Leonardo Perea Lenis, de Mutatá, Alejandro Verdaza Paternina, de Arboletes, Edilberto Antonio Ávila, de Carepa, José Hidalgo Banguero, de Apartadó y Jorge William Pérez, de San Pedro de Urabá, quienes, según las autoridades, habrían recibido apoyo para su elección como alcaldes durante el periodo 2012-2015 del excongresista Ramón Antonio Valencia, condenado por sus lazos con los bloques Bananero, Arles Hurtado y Élmer Cárdenas de las AUC, al igual que de reductos de ese grupo armado que no se desmovilizaron o se removilizaron.

El movimiento Urabá Grande, Unido y en Paz obtuvo una curul en la Cámara de Representantes, que fue ocupada, en menos de cuatro años, por cuatro personas ya condenadas y que fueron conocidas como Los Cuatrillizos: Manuel Darío Ávila Peralta, Jesús Enrique Doval Urango, César Augusto Andrade y Estanislao Ortiz Lara, y una en el Senado, ocupada por Rubén Darío Quintero Villada y Humberto de Jesús Builes Correa.³³¹

330 El Espectador, “El empresario y el ‘narco’”, 6 de agosto de 2008, <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso-el-empresario-y-el-narco>.

331 El Espectador, “Redada a socios de los paramilitares en el Urabá”, 27 de agosto de 2014, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/redada-socios-de-los-paramilitares-el-uraba-articulo-513249>. La vigencia de prácticas de despojo aún después de la desmovilización de las AUC en 2006 y de las condenas a empresarios y políticos por auspiciar y promover el paramilitarismo, y en las que los continúan desempeñando un papel importante las ACG, se constata en las investigaciones adelantadas acerca de trámites espurios para otorgar cerca de 300 adjudicaciones y fraccionamiento de predios por parte de funcionarios corruptos del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER). Ver Cristina Monsalve Granada, “Continúan denuncias por entregas de tierra en Antioquia”, *El Tiempo*, 16 de mayo de 2013, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12804648>.

•¿Qué hay de la responsabilidad del Estado colombiano después de una condena internacional?•

Además, como se documentó anteriormente, las áreas donde se han acumulado tierras legalizadas de manera fraudulenta, tanto en Urabá como en Córdoba, continúan siendo beneficiadas por inversiones públicas en proyectos de mejoramiento de infraestructura y adecuación de tierras, beneficiando propiedades de confesos narcotraficantes y promotores del paramilitarismo, al igual que presuntos testaferros de jefes paramilitares.³³²

Conclusiones

El derecho jurisprudencial a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales de pueblos indígenas y tribales en el continente americano, creado y amparado por la Corte IDH a partir de su sentencia del 2001 en el caso comunidad Awas Tigni vs. Nicaragua, representa un avance significativo en la reparación de los daños causados a estos en el marco de ordenamientos jurídicos establecidos sobre la doctrina de la “guerra justa”, la conquista militar, el despojo violento de tierras y bienes a pueblos indígenas y tribales, y su sometimiento histórico a distintas formas de trabajo forzado, explotación y discriminación económica, política y social.

No obstante, esa decisión innovadora y audaz por parte de la Corte IDH probablemente tuvo lugar hacia el cierre de un periodo de clima propicio en el ámbito internacional hacia el reconocimiento del pluralismo étnico y cultural en los países de América Latina, que se inició con la extensa ratificación del Convenio 169 de la OIT en gran parte de los países latinoamericanos a finales de los ochenta y las promesas y los reconocimientos incorporados en denominado “neoconstitucionalismo latinoamericano”.

A pesar de las luchas políticas y estrategias judiciales que las propias organizaciones de los pueblos indígenas y tribales para hacer efectivo ese derecho con la protección de los Estados, con el apoyo de distintos actores y agentes aliados, el análisis del seguimiento de las órdenes de restitución de territorios y garantía de repetición en el caso de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del río Cacarica vs. Colombia sugiere que los resultados de la referida decisión progresista de la Corte IDH no necesariamente conducen a los fines buscados.

.....
 332 Yamile Salinas y Juan Manuel Zarama, *Justicia y paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares* (Bogotá: Centro de Memoria Histórica, 2012): 155 y ss.

Así, el reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales como sujetos de derechos colectivos, en oposición a la dicotomía “individuo/Estado” sobre la cual se fundan los ordenamientos jurídicos de los países americanos, ha desatado en el Bajo Atrato una reacción que aprovecha y alienta la precaria situación de orden público en la región para minar el sentido de “ente colectivo” que subyace jurídicamente el derecho de las comunidades afrodescendientes ancestralmente asentadas allí a la propiedad colectiva de esos territorios, tal como se establece en el plano constitucional y legal en el ordenamiento jurídico colombiano.

A pesar del compromiso formal del Estado colombiano de cumplir con lo establecido en su ordenamiento jurídico interno, cuyas disposiciones están completamente alineadas con las órdenes proferidas en la sentencia de la que se ocupa este capítulo, la situación documentada aquí en cuanto a los avances en su cumplimiento en la cuenca del río Cacarica y del Bajo Atrato en general, demuestran que sus agentes no están en condiciones de proteger el derecho a la propiedad colectiva de estos territorios y mucho menos de garantizar la no repetición de las violaciones de derechos por los cuales fue condenado internacionalmente el Estado en la referida sentencia.

Los factores asociados a esta incapacidad institucional del Estado para hacerlo son múltiples y complejos y este capítulo no pretende agotar su análisis y discusión. No obstante, es preciso destacar que la persistencia del proyecto criminal del cual participan “poderes fácticos” de orden local y regional aliados con funcionarios y empresarios corruptos, cuya finalidad consiste en la destrucción de las comunidades afrodescendientes como entes colectivos en cuya cabeza reside la propiedad colectiva de sus territorios, es quizás uno de los obstáculos más determinantes para ello. No está por demás señalar aquí que en el núcleo de quienes se oponen políticamente en Colombia a la implementación de los acuerdos de paz suscritos en 2016 entre el gobierno y las FARC-EP se encuentran agentes plenamente identificados con los propósitos de las alianzas criminales reseñadas hasta aquí.

Finalmente, conviene concluir dejando abiertas preguntas sobre la viabilidad futura de las estrategias jurídicas en el espacio judicial internacional sobre las cuales se cimienta la lucha política de las organizaciones de pueblos indígenas y tribales, por el cumplimiento efectivo por parte de los Estados de los tratados de reconocimiento de derechos colectivos a su favor, mediante la implementación

de políticas en ese sentido; sobre todo, en un contexto donde la consigna de destruir las comunidades indígenas y tribales como “entes colectivos” apunta a la eliminación física del sustento jurídico sobre el cual la Corte IDH edificó el derecho jurisprudencial a la propiedad colectiva en cabeza de pueblos.